

• 财政税收 •

浅析我国财政或有负债

On China's Fiscal Contingent Liability

陈 工 谢贞发

CHEN Gong XIE Zhen-fa

(厦门大学 厦门 361005)

[摘 要] 本文对我国财政或有负债的内涵、表现、原因及解决问题的思路进行分析和讨论。我国的财政或有负债主要有两种表现：一为显性的财政或有负债；二为隐性的财政或有负债。其形成的原因既有政府自身及财政体制等内部的因素，也有自然、经济环境等外部的因素。财政或有负债由于其隐蔽性和不确定性，是我国财政安全的隐患，必须慎重对待并予以解决。

Abstract: This paper considers the intension, expression and causes of China's fiscal contingent liability and proposes some solutions. China's fiscal contingent liability is mainly expressed in the following two aspects: apparent fiscal contingent liability and inapparent fiscal contingent liability. Its causes include both internal factors like the government itself and the fiscal system and external factors like the natural environment and economic environment. In view of the deceptiveness and uncertainty of fiscal contingent liability and the potential danger it may present to China's fiscal safety, prudent measures must be taken to tackle the problem.

[关键词] 财政或有负债 财政风险

Key words: Fiscal contingent liability Fiscal risk

[中图分类号] F812 [文献标识码] A [文章编号] 1000-1549(2002)04-0014-04

随着我国市场经济的发展，风险意识日渐深入人心。人们已开始关注财政风险，但对于财政或有负债——由于其隐蔽性和不确定性——一直是我们的忽视的对象。目前我国财政安全的隐患不仅在于巨额赤字和国债可能带来的风险，还包括多年来所积累的各种财政或有负债的风险。实现财政的长期稳定一直是我国政府追求的目标，因此，研究影响其稳定性的财政或有负债就具有非常重大的现实意义。

一、财政或有负债的涵义

或有负债本是一个会计学概念，“是指过去的交易或事项形成的潜在义务，其存在须通过未来不确定事项的发生或不发生予以证实；或过去的交易或事项形成的现实义务，履行该义务不是很可能导致经济利益流出企业或该义务的金额不能可靠地计量。”从此概念可看出，企业或有负债的最基本特征是或然性。财政或有负债也同样具有企业或有负债的基本特点，而且其范围更广，不仅包括政府由于约定、承诺的原因引起的由法律规定需要承担的潜在债务，还包括政府从国家整体利益出发，以及面临社会各方面的压力不得不承担的潜在债务。例如，在一国出现国有银行或农村信用社倒闭、地方政府无法偿还的债务、国家担保投资的基础设施建设的亏损和国有企业的破产等情况下，政府就会被迫出资救助，最终都由财政来负担。当然这些的特定事项确实发生了，政府潜在的债务才会变成现实的债务，因此，财政或有负债带有极大的隐蔽性。

综上，可以归纳出财政或有负债的基本涵义：是由政府或与政府有密切相关的组织其过去的行为或事项形成的潜在债务，其存在须通过未来不确定事项的发生或不发生予以证实，一旦特定事项发生，这些潜在债务就会变成财政的现实债务。它既包括由法律规定的政府负债，也包括政府迫于公众和利益集团的压力所承担的负债，其具有或然性、隐蔽性等特征。

二、我国财政或有负债的表现

借鉴国外学者对或有负债表现形式的表述结合我国国情,可以把我国的财政或有负债归纳为以下两种:

(一) 显性的财政或有负债。这是指政府以法律条文或合同方式加以承诺的,在某些事件发生时必定会支出的一些项目。这类财政或有负债主要是由于政府的担保行为而形成的。在我国主要表现在:

1. 政府担保的公共部门的“准国债”。在国家财力非常有限而社会资金比较充裕的情况下,为了加快基础设施建设,国家允许某些政府部门和金融机构发行由政府担保的债券,如近些年来我国一些行业主管部门、政策性银行发行的铁路债券、电力债券、三峡债券、金融债券等等。据统计,1999年公共部门债券余额达到7324亿元,比1995年增加4969亿元。公共部门债务与财政收入之比由1995年的0.381提高到1999年的0.641。公共部门债务余额占GDP的比重由1995年的4%提高到8.9%。由于政府是公共部门债务担保者,这些部门发行的债券如同国债一样也构成政府的债务压力。而且由于有政府担保,在目前体制下,产权关系不清晰,权债不明确,法制不健全,这些资金的使用效率并不高,并可能存在“道德风险”问题,一旦以后出现还款困难必然使政府财政形成现实负债。

2. 地方政府担保融资的各种债务。这种担保债务既有内债也有外债,且数额不少,如湖北省某市财政为国内专业银行和其他融资企业担保贷款额达到108208万元,河北省某市到1998年底财政担保的基础设施建设等借款已接近市本级当年地方财政收入的两倍,相当于年城建收入的三倍。从外债方面看,许多地方政府积极为本地银行、企业承诺争取世界银行、亚洲开发银行等各类国际金融组织贷款以及外国政府贷款等,贷款额也相对较大。此外,地方政府所属的企业、区域性商业银行、信托投资机构都存在许多欠债的问题,当这些担保债务发生还款危机时,也必然是由地方政府或中央政府来承担。海南发展银行的倒闭就是一个典型的例子。

3. 财政对各种政策性贷款的保护性国家担保。目前对于各种优惠性政策贷款,如农业贷款、高新技术企业贷款等一般由政策性银行发放,但政策性银行在资金来源上过于依赖中央银行行政性摊发的金融债券,这隐藏着巨大的债务风险。一旦资金使用效益差,形成呆坏账,贷款无法归还时,最终也是由财政进行清偿。

4. 国家保险体系的政府担保。政府对于银行存款、粮食保护价、最低限度的养老金支付、地震与洪涝灾害等进行公开承诺的担保,一旦损失真正发生,财政必然要承担,且数额可能极其巨大。

(二) 隐性的财政或有负债。虽然政府没有承诺这类债务的清偿义务,但是当出现这类负债时,政府迫于公众和利益集团压力,作出道义上的援助,从而形成财政的或有负债。在我国,这类隐性的财政或有负债主要有如下:

1. 计划外债务、隐性外债。地方政府为促进本地区社会经济的发展或追逐“政绩”,进行了大量的建设。但地方政府的财力有限,因此,在明知国家不允许地方政府发行债务的情况下,仍然滥用权力大肆借债,形成了大量的债务。这些计划外债务一旦发生偿还危机,最终都会转嫁到中央财政上来。同时,由于我国外债管理体制的不完善,一些单位通过种种方式间接举借外债,形成了大量的隐性外债。据国际结算银行估计,目前我国未登记的隐性外债规模大约有500亿美元。我国目前虽然没有出现债务危机,可并不表明没有危险,尤其在监督不力、多头对外的情况下其潜在的巨大风险令人担忧,而一旦发生外债危险,财政就是最后的偿还者。

2. 对公共部门的亏损、欠债的救助。由下级地方政府、国有企业、政府附属机构或任何预算外经营的事业单位所造成的亏损、欠债,虽然政府并没有承诺金融支持,但是当这些公共部门发生破产危机时政府出于大局考虑,会迫使财政提供金融上的支持。比如,对信用社的坏账与亏损,从法律上来说与财政无关,但一旦信用社出现挤兑或破产而面临危机时财政也必须出面进行干预。

3. 解决银行破产、各种基金破产危机的或有负债。虽然政府一般不承诺对银行等各种金融机构在面临破产危机时进行救援,但政府出于对经济整体稳定性的考虑和公众的期望,在金融危机发生时政府会被

迫进行金融援助。即使是私人经营的投资银行、私人经营的保险机构、各种基金机构等一旦出现经营危机时财政也将不得不掏钱对它们进行保护。在大多数发展中国家中,金融体系潜在着最严重的或有隐性负债。经验表明,当一国金融体系出现危机时,通常依靠政府来提供资金援助。据世界银行统计,1997年,阿根廷、匈牙利、意大利、波兰、瑞典等国财政对国内银行体系的这种或有性支持所产生的或有财政成本占GDP的比重近10%,在希腊、菲律宾、新加坡、英国与美国,这种财政成本占GDP的比重约10-20%,而在中国、捷克、香港、朝鲜、马来西亚、泰国、台湾这些东亚的国家或新兴的市场国家与地区,这个比例为30%以上。

4. 政府为维护币值、汇率等稳定的或有负债。由于政府在通货稳定、固定汇率等方面发挥着重要作用,当国内外金融出现危机时,中央财政将不得不参与国际性的援助计划方案。同时,当资本外逃现象严重,已经影响到本国币值和汇率稳定等方面时,政府也必须进行干预,从而形成财政或有负债支出。

5. 自然灾害等或有损失。事先无法预料的自然灾害等所引发的财政或有负债也会是很巨大的。我国当前面临的日益严重的环境问题和自然灾害是政府不可忽视的或有负债。1998年中国洪灾就造成损失1600多亿元,每年政府环境治理方面也耗资巨大。

三、我国财政或有负债成因分析

(一) 外因

1. 自然环境的影响。自然环境的恶化,会导致财政治理环境的或有负债的增长;各种自然灾害也是导致财政或有支出的成因之一。

2. 经济环境的影响。由于经济的波动、各国经济形势的恶化,会使许多问题突现出来,比如投资贷款会由于经济的恶化而无法收回形成呆坏账等,从而加大财政或有负债的增加;随着国际经济一体化的发展,国际经济形势的波动也必然引起国内经济形势的变动。我国目前的经济开放度已相当高,美国与欧盟等国家的经济衰退必将减少对我国出口产品的需求。为刺激需求和鼓励出口,财政必须在出口退税政策方面有所表现,造成财政或有支出的增加。

(二) 内因

1. 政府担保行为及公共期望引发的道德风险。随着政府从直接对外融资转而向提供服务和担保转换,大规模的基础设施工程已经开始通过由政府提供担保获得贷款和发行债券来筹集资金。在这些政府担保投资的工程中,由于现行的管理体制、产权关系、权责制度和监控手段等原因普遍存在成本高、效益低的现象,这在将来会形成政府的实际负债。更为严重的是,长期以来人们的观念总是认为,当各种风险出现时,政府必定会出面营救,从而形成“道德风险”。

2. 信息不对称和不透明。在基础设施建设或其他公共建设中,存在多层的委托代理关系,政府(委托人)——主管部门(代理人)、主管部门(委托人)——具体建设或经营单位(代理人)等,由于信息的不对称和透明度低,委托者(政府)无法对代理人(建设经营单位等)实行有约束力的契约关系。一旦出现风险,所有的代理人都会将风险往政府转移,导致财政或有负债转变为现实负债。

3. 政府行为的机会主义。由于以财政担保的方式既能够解决投资资金的困难,又不形成财政的现实支出,具有很好的隐蔽性。因而,许多政府官员采取机会主义的态度,不对担保项目进行科学论证和积极监督,而将这种或有负债推向后,从而在中期或长期,在一定条件下,增大了财政的额外列支要求。

4. 财政体制建设不完善。其主要表现在如下几方面:第一,政企关系仍不明确,没有真正按照公共财政的要求处理两者关系。在现实情况中,仍然存在着财政包揽过多的问题,财政不仅参与基础设施的投资建设,也参与了部分竞争性行业的投资,正是由于许多政府行为的参与,一方面容易引起企业行为的道德风险,另一方面也使公众形成预期,一旦发生风险,必然使政府财政被迫卷入。更有甚者,如果政府与这些企业、银行之间事先没有划清风险分担的职责,则一旦或有性的坏事件发生,政府势必承担全部的风险。第二,各级政府之间的事权、财权分配关系不一致,财政分税制体系不完善。虽然我国已经进行了分税制的财政分权体制改革,但是,仍存在着地方事权严重大于财权的现象,而同时地方政府一般不允许发

债,这迫使地方政府以各种隐蔽手段举借债务,这极大地加大了财政的或有负债。而且地方政府知道一旦风险发生,地方政府无力偿还债务时,中央政府是不会坐视不理的,这也会引起地方政府的道德风险,从而加大或有负债风险发生的概率。

四、我国财政或有负债的解决思路

(一) 加强政府的风险意识。各国政府一般都关心预算内收支平衡及各种可预测的风险,而对于预算外的风险的关心程度明显不够,更不要说财政的或有负债风险了。但是,从我们上面对于财政或有负债的表现形式来看,财政或有负债不仅确实存在,而且其危害很大,因此,需要提请政府重视现实行为的未来或有负债风险。在作出相关决策时,要兼顾未来的财政或有负债风险。

(二) 改革预算制度,增强信息的透明度,加强对财政或有负债管理。由于或有负债的或然性和难以量化性,因此在预算管理中考或有负债存在一定的困难。对于显性的或有负债,采用权责发生制会计记录,重大且可量化的担保项目的现值辅之以系统的记录(甚至在损失尚没有完全确定的情况下)。澳大利亚和新西兰的政府财务报表中都包括了或有显性负债和或有支出准备金。而对于隐性的财政或有负债是否应在预算制度中体现,目前在国际学术界与决策界存在着争论。我们认为一项可行的建议是:在预算报告之外,专门准备一份材料,提供预算中所包含的隐性或有负债和其他隐性财政风险的背景信息。这样做的好处是,可以让人民代表大会仅仅根据直接的财政支出和现存义务产生的支付进行预算表决,由于同时也有关于或有负债的补充信息,可以帮助人民代表大会进行决策,并对这些项目进行监督。

此外,要增强透明度,这是目前世界各国财政管理改革的趋势。只有透明公开,才能保证有效的监督。

(三) 完善财政体制建设。首先,进一步规范政企关系。按照公共财政的要求规范政府与市场的关系,对于竞争性领域,财政尽量少介入,将这部分市场风险转嫁给私人单位;对于公共性领域,可以吸引私人的资本,实行资本多元化,并明确政府与企业之间的职责划分,确定政府与企业的风险责任的承担份额,减少政府由于全额担保带来的“道德风险”。政府对自己难以控制、管理的担保投资项目可以采用政府直接补贴的方式;对不属于政府担保范围的负债要划清界限,不能由政府一概承担,以提高投资者的风险防范意识。其次,进一步完善财政分级体制改革。进一步探索各级政府间事权与财权的具体划分,给予地方政府一定的发债权限,真正做到事权与财权的一致性,并进一步规范地方政府行为,尽量减少地方政府行为的或有负债风险。同时,也要明确各级政府之间的职责与风险承担的界限,减少地方政府的道德风险。最后,加快配套制度改革,如社会保障制度等的改革,增强市场抗御风险的能力,从而减少政府财政或有负债压力。

(四) 加强担保项目建设的监管。政府要完善控制机制,降低各方面的道德风险,减少或有负债向现实负债转化的可能性。当前我国应着力加强对各项由政府担保的项目的投资建设监督,加强中央银行对金融机构的监督和国家对国有资产、独资国有企业的监督,对股份制企业要完善小股东对企业的监督机制。

(五) 设立预算风险准备基金。根据未来担保项目的净现值和自然灾害等风险的估测,设立风险准备基金,以备非常时期的风险支出。

参考文献:

- [1] 刘尚希. 财政风险及其防范研究文集 [C]. 北京: 经济科学出版社. 2000, 1.
- [2] 教育部经济学教学指导委员会. 第三次全国财政理论与教学研讨会论文集 [C]. 济南: 山东大学经济学院. 2001.
- [3] 平新乔. 道德风险与政府的或然负债 [J]. 财贸经济, 2000 (11): 5-11.
- [4] 国家统计局国民经济核算司课题组. 我国财政潜在风险的表现 [J]. 中国经济快讯, 2000 (45).
- [5] 阳志勇. 政府或有负债和金融风险 [J]. 预测, 1999 (4): 28-30

(责任编辑: 孙亦军)